

Tilburg University

Verbonden verantwoordelijkheden

van Duivenboden, H.P.M.; van Hout, E.J.Th.; van Montfort, C.J.

Published in:

Verbonden verantwoordelijkheden in het publieke domein

Publication date:

2009

Document Version

Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):

van Duivenboden, H. P. M., van Hout, E. J. T., & van Montfort, C. J. (2009). Verbonden verantwoordelijkheden: Ver weg of op weg? In H. P. M. van Duivenboden, E. J. T. van Hout, C. J. van Montfort, & J. C. Vermaas (Eds.), *Verbonden verantwoordelijkheden in het publieke domein* (pp. 339-351). Uitgeverij Lemma.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

21 Verbonden verantwoordelijkheden: ver weg of op weg?

Hein van Duivenboden, Eelco van Hout,
Cor van Montfort en Juliette Vermaas

21.1 Inleiding

Deze bundel gaat over verbonden verantwoordelijkheden in het publieke domein – althans, daar is onze vraag aan de verschillende auteurs van de voorgaande hoofdstukken op gericht geweest. Met dit boek beogen we immers ‘de spanningsvolle en paradoxale (want *schijnbaar* tegenstrijdige) relatie tussen enerzijds politieke of verticale en anderzijds maatschappelijke of horizontale verantwoordelijkheid en verantwoording voor verschillende beleidsterreinen inzichtelijk te maken’, op basis waarvan we ‘tot sectoroverstijgende conclusies kunnen komen over de mogelijkheden van een balans – een intelligente *verbinding* – tussen beide typen verantwoording en verantwoordelijkheid’.

In hoeverre is nu deze paradoxale relatie tussen politieke verantwoording en verantwoordelijkheid enerzijds en publieke verantwoording en verantwoordelijkheid anderzijds aan het licht gekomen in de voorgaande hoofdstukken? En kunnen we nu overkoepelende conclusies trekken over de mogelijkheid om tot intelligente verbinding van deze verantwoordelijkheden te komen? De antwoorden op deze vragen zijn niet eenduidig te geven.

In de eerste plaats heeft dat te maken met de variëteit van beleidspraktijken, die contextueel en situationeel dermate van elkaar (kunnen) verschillen, dat dit een algemeen geldend, ‘verlossend’ antwoord op de vragen in de weg staat. Op zich is dat niet verrassend – we hebben in de inleiding al aangegeven dat het niet om problematiek gaat die zich ‘eenvoudigweg als een puzzel’ laat oplossen. We hebben de vragen naar de verhouding tussen en de mogelijkheid tot verbinding van verantwoording en verantwoordelijkheid als ‘politiek instrument’ en als ‘maatschappelijke dienstbaarheid’ toch gesteld, om zo veel mogelijk te kunnen komen tot een richting waarin de balans tussen het politieke en het maatschappelijke wordt bereikt. Dat die verder moet worden uitgewerkt in (strategische) dialogen met de direct betrokken partijen in de beleidspraktijk, is wel helder geworden en wordt ook in veel van de bijdragen expliciet bevestigd (zoals onder andere door Brandsen en Helderma; Van Gestel; Oude Vrielink, Dorbeck-Jung, Gosselt, De Jong en Van Hoof; en uiteraard De Wit en Van Gils).

In de tweede plaats loopt de wijze waarop de auteurs de vraag naar verbinding hebben geïnterpreteerd, nogal uiteen. Ook dat heeft deels te maken met het type beleidspraktijk of thema, maar het heeft – in alle eerlijkheid, want de redactie heeft hier zelf ook mee geworsteld – vooral te maken met de toch wat complexe aard van de centrale thematiek zelf en met het uiteenlopen van de interpretaties van het begrip ‘paradox’ (niet in de laatste plaats als gevolg van de begripsverwarring met het begrip ‘dilemma’). In algemene zin leidt de vraag naar inzicht in de *schijnbaar* tegenstrijdige benaderingen van verantwoording en verantwoordelijkheid in termen van ‘politiek instrument’ versus ‘maatschappelijke dienstbaarheid’ meer dan eens tot een vertaling waarbij de nadruk komt te liggen op *echte* tegenstrijdigheden en conflicterende perspectieven. Dat kan zich vertalen in een analyse van de beleidspraktijk waarbij de verhouding tussen politieke en publieke verantwoording en verantwoordelijkheid in normatieve termen wordt beschreven, als ware het een soort van rekensom: ‘je moet onderkennen dat de verticale verantwoordingslijn dominant is (...) en dat vormen van maatschappelijke verantwoording (slechts) aanvullende waarde hebben’ of ‘de verwachte tegenstelling is binnen deze case in het geheel niet aangetroffen’. Nu gaat het ons vooral om de verbinding, en niet om de tegenstellingen tussen of onverenigbaarheid van de perspectieven; beide perspectieven hebben tegelijkertijd waarde en, zoals Hartman en Tops benadrukken: er bestaan niet alleen spanningen, ‘ze hebben elkaar ook nodig en ondersteunen elkaar’: ‘de maatschappelijke verantwoordelijkheid van frontlijnwerkers kan niet worden waargemaakt als er geen politici zijn die hun politieke verantwoordelijkheid nemen’. Eigenlijk zouden we daar nog een stap verder in willen gaan: politici, bestuurders en de verantwoordelijke ambtenaren kunnen zowel politieke verantwoordelijkheid als maatschappelijke verantwoordelijkheid ‘voelen’ en daar naar acteren. Een publieke manager mag dan wel formeel geen politieke verantwoordelijkheid dragen, hij zal bij zijn handelen wel een combinatie moeten maken tussen de verantwoording die hij over dit handelen in politieke zin zal afleggen en de maatschappelijke verantwoording die hij horizontaal, aan zijn ‘publiek’ moet afleggen. Daarom spreken we van *verbonden* verantwoordelijkheden: het politieke en maatschappelijke perspectief staan niet los van elkaar.

Toch heeft ook dit tweede punt, het verschil in uitwerking en hantering van de paradox van politieke verantwoording en maatschappelijke verantwoordelijkheid, geen barrière gevormd voor het door de auteurs bij elkaar geschreven resultaat: een rijkdom aan inzichten in de huidige en toekomstige onderlinge verhouding tussen verantwoordelijkheden en verantwoordingslijnen in de beleidspraktijk van het publieke domein. Naast zicht op die verhouding, is er bovendien in veel gevallen een aantal concrete aangrijpingspunten geformu-

21 VERBONDEN VERANTWOORDELIJKHEDEN: VER WEG OF OP WEG?

leerd voor de (verdere) verbinding van verantwoordelijkheden, die verdere invulling geven aan de variëteit aan inzichten uit de beleidspraktijk en suggesties geven over hoe verbetering in de balans tussen verticale en horizontale verantwoording en verantwoordelijkheid aan te kunnen brengen.

We doen in dit afsluitende hoofdstuk onder dankzegging aan de auteurs een poging om de grote lijnen uit deze variëteit aan inzichten uit de beleidspraktijk te presenteren. We doen dit door eerst in paragraaf 21.2 en 21.3 in te gaan op ontwikkelingen met betrekking tot verticale respectievelijk horizontale verantwoording. In paragraaf 21.4 concentreren we ons op de hoofdlijnen wat betreft inzichten in de ontwikkeling van politieke en publieke verantwoordelijkheden, en meer specifiek op de kans deze met elkaar te verbinden. Voordat we afsluiten met een slotoverweging, vatten we op basis van de verschillende boekbijdragen een aantal suggesties samen om de relatie tussen politiek en samenleving – door verbinding van de politieke instrument benadering en de maatschappelijke dienstbaarheid benadering – zo ‘vruchtbaar’ mogelijk te maken.

21.2 Ontwikkelingen in de verticale verantwoording

Verticale verantwoording blijkt onversaagd sterk. In vrijwel alle bijdragen aan deze bundel wordt een dominantie van verticale verantwoording gesignaleerd. Dat lijkt een schot voor open doel. De constatering blijkt echter ingegeven door de (soms impliciete, maar meestal expliciete) verwachting dat horizontale verantwoording de verticale, hiërarchische toezichtrelaties zou kunnen vermindern. Niets blijkt minder waar. De verschillende bijdragen die inzicht geven in diverse maatschappelijke sectoren (in deel II van deze bundel) plaatsen de dominantie van verticale verantwoordingsrelaties in de ontwikkeling van de Nederlandse verzorgingsstaat. We kunnen op basis van de bijdragen in deze bundel grofweg twee majeure ontwikkelingen onderscheiden die hebben bijgedragen aan (of nog steeds doorwerken op) de groei van verticale, politieke verantwoording: de groei van de verzorgingsstaat en de opkomst van het *New Public Management* – niet toevallig twee klassieke thema’s in de bestuurskunde.

Verticalisering in de verzorgingsstaat

Welzijn, zorg (care en cure, ouderen en jeugd), onderwijs, sociale zekerheid en veiligheid zijn in de loop van de twintigste eeuw in toenemende mate politiek instrument en onderwerp van politieke besluitvorming geworden. Deze taken van publieke dienstverlening worden maatschappelijk zo relevant gevonden dat ze onder een – overigens breed gevoelde – collectieve verantwoorde-

lijkheid zijn gebracht. Onderwijs, zorg, veiligheid en welzijn zijn in de loop der tijd collectieve goederen geworden die gelijkkelijk beschikbaar moeten zijn voor iedereen, die waar nodig uit het regime van de markt weggehaald zijn om ze vervolgens collectief te financieren op basis van maatschappelijke solidariteit. Deze groeiende verantwoordelijkheid van de overheid heeft geleid tot een uitdijend systeem van regels en verantwoordingscriteria die zowel betrekking hebben op de inhoudelijke kwaliteit als het proces van dienstverlening zelf. Zo wijzen Vermaas en Zoontjes erop dat in de onderwijssector het principe van de verdelende rechtvaardigheid heeft geleid tot centralisatie van besluitvorming en gedetailleerde regels. Daardoor is de lokale beleidsruimte – waar maatschappelijke dienstbaarheid aan de frontlinie situationeel ingevuld kan worden – in het onderwijsveld steeds verder dichtgeslibd. Een belangrijk deel van de meervoudigheid van verantwoording, zo geven de auteurs in deze bundel aan, is gelegen in de verschillende bestaande verticale verantwoordingsregimes. De maatschappelijk gevoelde verantwoordelijkheid voor onderwerpen die de samenleving dierbaar zijn – onderwijs, zorg, welzijn en veiligheid –, blijkt te hebben geleid tot een sterke cumulatie en daarbij behorende pluriformiteit en hybriditeit van vormen van politieke verantwoording.

Verticalisering en verzakelijking

De cases in deel III, Staat en Straat, en de beschrijvingen van de verantwoordingsrelaties in de sectoren uit deel II maken duidelijk dat er meervoudige, ondoorzichtige en deels tegenstrijdige regelregimes zijn ontstaan die – ook vaak politiek – ongewenste effecten hebben. De uitvoering van publieke diensten wordt erdoor gefrustreerd: verantwoording verdringt inhoudelijk het verzorgen van onderwijs en zorg en leidt onder andere tot regelontduiking. Dit komt het sterkst naar voren in de zorgcases van Cazemier, Van Hout en Putters (over verpleging en verzorging), Prins (over medisch-specialistische zorg) en Clarijs en Van Hout (over jeugdzorg). Door de meervoudigheid schiet het systeem van verantwoording zijn doel voorbij, wat leidt tot een zogenoemde ‘controleparadox’: de veelheid aan controlemechanismen leidt tot een verminderde grip op de zaak. Dit inzicht heeft geleid tot de roep om verzakelijking van de verantwoordingsrelaties. Rond de eeuwwisseling hebben overheden niet langer het gevoel grip te hebben op de collectieve goederen die zo belangrijk worden gevonden. De populariteit van het gedachtegoed van het *New Public Management*, de beleidstheoretische stroming waarin wordt gepleit voor transparantie en zakelijkheid in publieke dienstverlening, neemt toe. De idee is dat met deze nieuwe, meer zakelijke benadering een verbeterd inzicht kan worden gegeneerd in de werkprocessen en resultaten in sectoren die gekenmerkt worden door tamelijk ondoorzichtige professionele ruimtes (van onderwijzers, verzorgers, artsen, hulpverleners, welzijnswerkers en agenten);

21 VERBONDEN VERANTWOORDELIJKHEDEN: VER WEG OF OP WEG?

deze ‘nieuwe zakelijkheid’ maakt het beter dan voorheen mogelijk om te ‘sturen’. In menige bijdrage aan deze bundel wordt gesignaleerd dat deze verzakelijking van de afgelopen jaren heeft geleid tot ‘een glazen huis’ waarin soms pijnlijk de misstanden duidelijk werden. Maar een bijkomend effect van deze ontwikkeling is ook dat met de nieuw ontstane transparantie die mede mogelijk wordt gemaakt door de inzet van moderne informatietechnologie, de controlezucht toeneemt (zie ook het hoofdstuk van Meijer en Thaens).

21.3 Ontwikkelingen in de horizontale verantwoording

De bijdragen aan deze bundel maken inzichtelijk hoe moeizaam de ‘vermaatschappelijking’ van de verantwoording van de grond komt en hoe dominant de verticale, politieke verantwoording in veel gevallen blijft. De sterkste ontwikkeling zien we in de ‘formele’ horizontale verantwoording zoals deze gestalte krijgt in Raden van Toezicht, klantparticipatieraden of visitatiecommissies en benchmarkingpraktijken. Het verplichte karakter hiervan maakt dat deze verantwoording ten opzichte van horizontale en verticale verantwoording wel als ‘diagonale’ verantwoording wordt aangeduid (Schillemans, 2007a). Websites en jaarverslagen worden doorgaans wel in de lucht gehouden, maar niet of nauwelijks bewust gebruikt als communicatiemiddel met klanten, patiënten of studenten. En vanuit welk perspectief houdt een Raad van Toezicht een oogje in het zeil – vanuit het belang van de politieke bazen, vanuit het maatschappelijke, brede belang van alle stakeholders die bij de betreffende organisatie horen, of vooral vanuit het belang van de (semi)publieke organisatie zelf, waar hij toezicht op houdt (zie hiervoor ook de bijdrage van Schillemans in deze bundel)? We signaleren twee ontwikkelingen die doorgaans worden aangemerkt als aanjager van maatschappelijke, horizontale verantwoording: de introductie van marktwerking (zoals door verzelfstandiging van publieke organisaties) en de beweging van *government* naar *governance*.

Vermaatschappelijking door marktwerking?

In verschillende bijdragen wordt gewezen op de introductie van marktwerking in de publieke sector. Dit staat, eenvoudig gesteld, voor de beweging waarin publieke organisaties concurreren om klanten (en de daarbij behorende financiering). Van marktwerking wordt vaak verwacht dat instellingen hierdoor meer klant- of burgergericht gaan werken. Na de introductie ervan blijkt marktwerking vaak vooral betrekking te hebben op de kwaliteit van de dienstverlening en niet op de prijs – die blijft namelijk collectief bepaald. Maar van meer relevantie voor deze bundel: marktwerking blijkt vaak maar een matige aanjager te zijn van maatschappelijke verantwoording. Horizontale verant-

woordingsrelaties komen – ook niet als *antwoord* op marktwerking – niet of nauwelijks van de grond. Wel heeft meer marktwerking in diverse sectoren in zekere zin gezorgd voor een vermaatschappelijking van de verhoudingen – in die zin dat de samenleving in de vorm van een ‘kiezende klant’ – niet zozeer als citoyen of participant in de besluitvorming! – het vaker voor het zeggen heeft gekregen. De overheid heeft zich teruggetrokken als systeemverantwoordelijke, zorgt via regelgeving voor de afbakening van het speelveld en investeert in *empowerment* van burgers en consumenten via informatierechten en klachtenregelingen. Toch is de vermaatschappelijking op dit punt niet zo eenduidig als zij lijkt. Zo is in de zorg niet alleen de macht van de consument, maar tegelijkertijd en vooral ook die van de verzekeraar versterkt. Daarmee is de burger van consument vooral ‘verzekerde’ geworden. Van vermaatschappelijking kunnen we met zo’n verengd burgerbegrip nauwelijks meer spreken – daarvoor is de lijn met de (semi)publieke zorginstelling te dun geworden. Daarnaast heeft de introductie van marktwerking – in combinatie met de Europese en wereldwijde liberalisering van het verkeer van goederen, personen en diensten – een aantal voorspelbare, maar niet altijd (maatschappelijk) goed doorberekende effecten opgeleverd, namelijk: (grensoverschrijdende) fusies en strategische allianties aan de aanbodkant. Deels zijn deze ingegeven door de noodzaak om tot innovatie en kwaliteitsverbetering te komen, maar deels ook om machtsposities te kunnen verwerven op (toekomstige) markten. Ook hier kunnen we niet stellen dat de markt eenduidig in verdere vermaatschappelijking van de verantwoordingslijnen heeft geresulteerd. De relatie tussen samenleving en overheid is veranderd als gevolg van de marktwerking, maar is niet minder spanningsvol geworden, met name omdat de economische logica aan de aanbodkant zich tussen de politieke sturing en de maatschappelijke vraag in wringt.

Vermaatschappelijking door ‘governance’?

Naast marktwerking wordt de beweging naar meer horizontale vormen van besturing en samenwerking wel genoemd als aanjager van vormen van maatschappelijke, publieke verantwoording. Veel hoofdstukken in deze bundel maken gewag van deze beweging, die we hier gemakshalve aanduiden als de ontwikkeling van *government* naar *governance*. De aanpak van maatschappelijke vraagstukken wordt hierin niet langer gezien als een min of meer exclusieve aangelegenheid van overheden. Samenwerking van overheden, burgers, ondernemingen en maatschappelijke instellingen wordt in deze beweging gezien als een voorwaarde voor (be)sturingskracht. De verwachting is ontstaan dat de ontwikkeling van *public governance* het verticaal toezicht en de politieke verantwoording zou relativeren. Maar door te erkennen dat er per definitie meerdere partijen, met verschillende inzichten en belangen, betrokken zijn bij de

21 VERBONDEN VERANTWOORDELIJKHEDEN: VER WEG OF OP WEG?

(integrale) aanpak van vraagstukken in onder meer veiligheid, zorg, welzijn en onderwijs, ontstaat tegelijkertijd een zekere verwarring. De betrokken partijen wordt gevraagd de handen ineen te slaan door samen te werken, af te stemmen, te coördineren enzovoort. Maar dat blijkt soms zo goed als onmogelijk. Sectorstudies in deze bundel met betrekking tot de jeugdzorg, reclassering en de sector verzorging en verpleging, maar ook de casestudies van samenwerkingsverbanden (tussen een woningbouwcorporatie en een onderwijsinstelling of in het geval van de Smederijen van Hoogeveen) maken dat duidelijk. Dit leidt ertoe dat overheden (weer) het voortouw nemen of juist blijven vasthouden aan het hun bekende verticale instrumentarium.

‘Van *government* naar *governance*’ duidt zoals gezegd op een beweging waarin overheden samen met professionele, maatschappelijke instellingen, bedrijven en burgers werken aan de aanpak van maatschappelijke vraagstukken. Het ligt in de lijn der verwachtingen dat in deze situaties netwerkrelaties en regels voor het samenspel belangrijker worden. Dat mag wellicht zo zijn, maar in verschillende bijdragen wordt aangegeven dat dit proces nog in de kinderschoenen staat en nieuwe tegenstellingen oproept. Zo geven Brandsen en Helderma aan dat in de huisvestingssector horizontale verantwoording kan worden gekenschetst als een lappendeken van instrumenten, waarvan sommige nog verkeren in de experimentele fase. Verantwoording kan pas echt een rol spelen indien de netwerkrelaties zich (duurzaam) hebben gevestigd. De discussies over horizontale verantwoording laten zien dat in de sectoren welzijn, zorg, onderwijs, veiligheid en huisvesting nog lang niet duidelijk is wie eigenlijk concreet de stakeholders zijn en wat hun specifieke vragen en behoeften zijn. In de vertaalslag van horizontale verantwoording naar het niveau van de bedrijfsvoering pleiten Van Egten en Minderman mede daarom voor een actief stakeholdermanagement. Er is sprake van een zoekproces: een ontdekkings-tocht op weg naar potentiële nieuwe (maatschappelijke) partners. In aanvulling op de controleparadox in de ontwikkeling van verticale verantwoording wijst Van Gestel aan de hand van een casestudie in de sociale zekerheid en de arbeidsvoorziening op een andere, onderliggende paradox: de coördinatieparadox. Zij stelt dat bij horizontalisering van verhoudingen verantwoordelijkheden zoekraken en resultaten moeilijker te traceren worden, maar dat bij verticale verhoudingen en strak prestatie management juist de horizontale verbindingen tussen actoren zoekraken en onproductieve verkokering dreigt.

21.4 Naar verbonden verantwoordelijkheden

De ‘stand van zaken’ wat betreft politieke en publieke verantwoording lijkt te zijn dat een verbinding tussen deze twee nog ver weg is, alleen al omdat de maatschappelijke, horizontale verantwoording die moet worden afgelegd aan een breed publiek van stakeholders in de praktijk nog lang niet zo volwassen is als de verticale verantwoording die in het kader van politieke overwegingen moet worden afgelegd. In deze paragraaf behandelen we een aantal observaties die we maken ten aanzien van de politieke en maatschappelijke *verantwoordelijkheden* van organisaties en actoren en van de (on)mogelijkheid om aangrijpingspunten voor verbinding van deze verantwoordelijkheden te geven. We doen dit aan de hand van drie, door veel auteurs genoemde probleemvelden: de cumulatie van verantwoording, die moet worden afgelegd vanuit bestaande of nieuwe verantwoordelijkheden; de tegenstrijdigheid van handelingslogica’s; en de dominante rol die, in combinatie met de verticale verantwoordingslijn, is weggelegd voor de politieke verantwoordelijkheid ten opzichte van de positie en invulling van de maatschappelijke verantwoordelijkheid.

Cumulatie van verantwoordelijkheden

Een drijvende kracht achter de (schijnbaar) veranderende verhouding tussen politieke sturing en maatschappelijke legitimatie is de aandacht die in de afgelopen jaren is uitgegaan naar vraagstukken van goed bestuur. Intern toezicht, meervoudige publieke verantwoording en de dialoog met belanghebbenden moeten de samenleving – in de vorm van maatschappelijke verankering – een steviger positie geven ten opzichte van de politiek verantwoordelijken. Cazemier, Van Hout en Putters komen tot de conclusie dat deze vermaatschappelijking in de sector van de verzorging, verpleging en thuiszorg heeft geleid tot een cumulatie van verantwoording en tal van ongewenste neveneffecten, variërend van bureaucratisering tot een soort van efficiencyparadox. Soeparman en Van den Brink spreken zelfs van ‘meervoudige verantwoording als duivels dilemma’: er wordt aan zoveel partijen verantwoording afgelegd dat de kans dat er partijen ontevreden zullen zijn, alleen maar toeneemt. Meer maatschappelijke verantwoording zonder goed verwachtingsmanagement kan hierdoor op termijn leiden tot minder geloofwaardigheid.

Tegenstrijdige handelingslogica’s

In een aantal bijdragen komt het verschil tussen politieke, bestuurlijke, organisatorische – denk aan planning- en controlcycli – en maatschappelijke handelingslogica’s aan de orde. Al deze logica’s kennen hun eigen dynamiek en snelheid. Daar waar ze elkaar treffen, maar onvoldoende ‘rekening met elkaar

houden', doen zich spanningen voor of treedt een conflict op. De op machtsvorming en compromissen gebaseerde politieke logica strookt immers vaak niet met de reëel gevoelde problemen en de dilemma's in de (uitvoerings)praktijk. In hun hoofdstuk laten Van de Wijdeven en Geurtz bijvoorbeeld zien hoe de dynamiek van de groepsprocessen bij burgerparticipatie in wijken op gespannen voet staat met de periodiciteit van de planning- en controlcyclus van gemeenten. Cazemier, Van Hout en Putters verwijzen expliciet naar het proces van hybridisering in de verpleging en verzorging: een botsing van handelingsrationaliteiten, waardoor veel bestuurders in een spagaat komen te staan. Ondanks deze ogenschijnlijke spanning is de algemene teneur in de bijdragen aan deze bundel dat er niet zozeer een fundamentele spanning bestaat tussen politieke sturing en verantwoordelijkheid en verantwoording enerzijds en maatschappelijke sturing en verantwoordelijkheid en verantwoording anderzijds – ofwel: tussen politieke en maatschappelijke legitimiteit en effectiviteit –, maar dat problemen veeleer van (soms hardnekkige) praktische aard zijn. Lenssen en Boon wijzen erop dat het niet altijd een fundamentele botsing hoeft te zijn die de spanning veroorzaakt. Het gaat in hun casus over de samenwerking tussen een onderwijsinstelling en een woningcorporatie vaak vooral over *sectorvreemde* logica's die verwarring oproepen. Zoals corporaties die gewend zijn te denken in termen van financiële opbrengsten versus scholen waarbij dat in veel mindere mate het geval is.

Dominantie van de politieke verantwoordelijkheid

Ook in de sfeer van verantwoordelijkheden blijken volgens veel auteurs bij publieke managers en de (semi)publieke organisaties waarin zij werkzaam zijn, politieke sturing en verantwoordelijkheid belangrijker te worden geacht dan een stevige ingevulde maatschappelijke verantwoordelijkheid. Zo constateert Schillemans in deze bundel dat de horizontalisering van de verantwoording bij ZBO's eigenlijk geen wezenlijke 'aantasting' heeft betekend van de verticale verantwoordingslijn. Michels en De Graaf komen tot een vergelijkbare conclusie als zij constateren dat ook bij burgerparticipatie in de wijk de verantwoordelijkheid grotendeels bij de politiek blijft, ondanks de suggestie van een brede maatschappelijke verantwoordelijkheid van burgers en organisaties. Ook de bijbehorende verantwoording blijft vrijwel geheel verticaal: 'Van directe verantwoording aan burgers en organisaties is geen sprake. De verschillende verantwoordingsinstrumenten ondersteunen de politieke verantwoording aan de gemeenteraad.' Ook Prins komt op basis van haar analyse van de gezondheidszorg tot de conclusie dat 'vastgesteld kan worden dat de publieke sturing in de zorg nog steeds de meeste nadruk kent'. Cazemier, Van Hout en Putters formuleren het op een vergelijkbare wijze voor de sector verzorging, verpleging en thuiszorg (VVT): 'De politieke of op juridische gronden gebaseerde

VERBONDEN VERANTWOORDELIJKHEDEN IN HET PUBLIEKE DOMEIN

verantwoording en verantwoordelijkheid domineren (...) steeds sterker in de VVT-sector.' En ook in de reclasseringssector ten slotte zien Moors en Vogelvang de verticale verantwoording en sanctionering nog niet aan belang afnemen zolang het afdwingend vermogen van de horizontale vormen van verantwoording nog gering is en de thema's veiligheid en criminaliteit nog door de overheid gemonopoliseerd zijn.

21.5 Naar een vruchtbare verbondenheid

Verantwoordelijkheden, verantwoording en sturing vanuit de politiek zijn onlosmakelijk verbonden met de eigen verantwoordelijkheid en zelfsturing vanuit de samenleving – overigens inclusief die van de daarin opererende publieke managers. Ze kunnen niet zonder elkaar, maar de onderliggende logica's en dynamiek zitten elkaar nogal eens in de weg. In de praktijk leiden deze verbonden verantwoordelijkheden daarom in een aantal gevallen tot spanningsvolle praktijken. Toch passeren in deze bundel vele voorbeelden de revue, waarbij politiek en samenleving – de staat en zijn maatschappelijke omgeving – elkaar versterken. Aan de ene kant schept de politiek voorwaarden en mobiliseert en 'empowert' zij burgers en belangenorganisaties. Aan de andere kant is de burger steeds vaker (mede-)uitvoerder van beleid (of bijvoorbeeld medetoezichthouder) en voorziet deze de politiek in toenemende mate van het nodige kritische commentaar. In deze bundel worden verschillende suggesties gedaan om de relatie tussen politiek en samenleving zo vruchtbaar mogelijk te maken:

Politiek-ambtelijke verhoudingen

Breed en Hopman wijzen erop dat modernisering van de politiek-ambtelijke verhoudingen kan bijdragen aan een betere maatschappelijke verankering. Zij denken daarbij aan ambtenaren die meer oog hebben voor coproductie en een open dialoog met de omgeving, een grotere rol voor vertrouwen en meer samenwerking met mensen uit andere beleidsdomeinen. Dit alles binnen het Weberiaanse model, waarbij de ambtenaar – hoe maatschappelijk georiënteerd ook – uiteindelijk toch ten dienste staat van de politieke eindverantwoordelijken.

Aanvullende en elkaar versterkende verantwoordelijkheden

Hartman en Tops benadrukken, zoals al aangehaald in paragraaf 21.1, dat horizontale en politieke verantwoordelijkheden elkaar zouden moeten versterken. Politiek en bestuur kunnen (en moeten) zorgen voor rugdekking van frontlijnwerkers door ze een handelingsmandaat te geven (zie ook de bijdrage

van Van de Wijdeven en Geurtz). Politieke verantwoordelijkheid nemen kan niet zonder ook in te spelen op maatschappelijke vragen en behoeften. Aan de andere kant kunnen de frontlijnwerkers als intermediair tussen staat en burger de politiek behulpzaam zijn bij het nemen van de juiste beslissingen. Frontlijnsturing en beleidssturing zouden elkaar in principe kunnen versterken. Ook in de bijdrage van Van Montfort en Van Twist wordt gewezen op de actieve rol die juist de overheid kan spelen bij het realiseren van maatschappelijke verankering. Prins gaat in haar bijdrage over de zorgsector in op de al aanwezige diepgaande vervlechting tussen horizontale vormen van sturing en verantwoording en de verticale vormen van sturing en verantwoording. De regulerende overheid, de kiezende klant en de autonome professional zijn in deze sector via inventieve draden van verantwoording, verantwoordelijkheidsverdelingen, toezicht, concurrentie en kwaliteitsmeting met elkaar verbonden. Ook Vermaas en Zoontjes zien een mogelijkheid om horizontaal en verticaal met elkaar te verenigen. Zij zien een kans in een meer globale kaderwetgeving die verhoudingen in het speelveld vastlegt waarbinnen vervolgens ruimte is voor maatwerk, diversiteit en vrijheid (de lokale verankering). Volgens Lenssen en Boon hebben we met een legitimatievraagstuk te maken waarbij zowel maatschappij als politiek een rol heeft – en hebben we derhalve niet zozeer te maken met een onoverbrugbare tegenstelling tussen politieke sturing en maatschappelijke verankering (maar dus ... met een paradox!).

Verantwoording, dialoog en informatievoorziening

In de sfeer van de informatievoorziening doen verschillende auteurs suggesties om tot een vermaatschappelijking van publieke organisaties en tot verbeterde publieke verantwoording te komen. Zo betogen Van Egten en Minderman dat organisaties in de publieke sector die aan de slag gaan met meervoudige publieke verantwoording, hun interne informatievoorziening zouden moeten aanpassen aan nieuwe doelgroepen (lees: informatiegebruikers) en zouden moeten investeren in een verbreding van de controlfunctie (dat wil zeggen dat financiële gegevens en niet-financiële gegevens in onderling verband worden gepresenteerd). Meijer en Thaens pleiten ervoor om niet alleen gebruik te maken van ICT bij de praktische uitvoering van politieke en maatschappelijke verantwoording in de informatiefase, maar ook beter gebruik te maken van ICT-mogelijkheden in de debاتفase van politieke en maatschappelijke verantwoording. Dat biedt in hun visie mogelijkheden om de samenleving en de politiek in intensiever debat met elkaar te brengen – wat de democratische kernfunctie van deliberatie faciliteert. Hierbij kan de ICT-gefaciliteerde dialoog bedoeld zijn om de wensen van stakeholders beter in beeld te krijgen, maar óók om het debat over de 'afreken- of beoordelingscriteria' te voeren. Op die manier kunnen in een virtuele dialoog de maatschappelijke en de politieke

VERBONDEN VERANTWOORDELIJKHEDEN IN HET PUBLIEKE DOMEIN

verantwoording samensmelten. Ook Brandsen en Helderma zien in de dialoog tussen corporaties, overheid en stakeholders een manier om horizontale en verticale verantwoording op een productieve manier aan elkaar te verbinden. Clarijs en Van Hout tot slot pleiten voor een nieuwe vorm van resultaat-gerichte verantwoording (zoals de zogenoemde methode van *result based accountability*). Dat is een vorm van vermaatschappelijking van het verantwoordingsproces waarbij eerst een dialoog plaatsvindt over welke verantwoordingsinformatie voor burgers echt interessant is, er vervolgens aan de hand van harde cijfers verantwoording wordt afgelegd en tot slot de *outcomes* op uitvoeringsniveau in de media worden bediscussieerd.

Sancties en verwachtingsmanagement

Meijer en Thaens pleiten in hun bijdrage voor een duidelijke sanctioneringsmacht in de verticale lijn. Dat legt het strategisch 'shoppen in verantwoordingsfora' door publieke instellingen aan banden. Ook Oude Vrielink et al. wijzen op het belang van handhaving, naleving en goede klachtenprocedures voor burgers. De overheid heeft een rol in het creëren van voldoende *checks and balances* daar waar de sector of samenleving zelf niet in staat of van plan is die *checks and balances* te creëren – bijvoorbeeld wanneer zelfregulering niet voor afdoende verantwoording zorgt. Zij wijzen hierbij ook op een belangrijk risico van een verantwoordingsstructuur die alleen gericht is op de informatie over een deel van de werkelijkheid zonder deze in haar context te plaatsen. Michels en De Graaf pleiten voor soberheid: wees sober in het creëren van nieuwe horizontale verantwoordingslijnen en creëer vooraf expliciet duidelijkheid over de verhouding tussen maatschappelijke deliberatie en politieke verantwoordelijkheid. Soeparman en Van den Brink associëren het verticale heel nadrukkelijk met stolling, onveranderlijkheid, structuur en 'formeel'-heid. Het horizontale staat in hun opvatting voor dynamiek, handelen en de praktijk. Tegelijkertijd wijzen zij erop dat het horizontaal-verticaal-schema vooral een conceptueel onderscheid biedt, en niet zozeer een praktisch onderscheid. Voor Soeparman en Van den Brink is de vraag vooral hoe bestuur geloofwaardig kan zijn en blijven – en dat kan alleen als beide perspectieven met elkaar worden verbonden. Hiervoor dienen vier vragen beantwoord te worden:

- is het optreden verbindend en duurzaam (de institutionele dimensie)?
- geeft men zich bij het optreden rekenschap van andere professionele logica's (de professionele dimensie)?
- geeft men zich bij het optreden rekenschap van de eisen van het moment (de situationele logica)?
- is sprake van goed bestuur en toont het optreden zich productief en effectief? (bestuurlijke dimensie)?

21.6 Slot

Politiek en samenleving zijn tot elkaar veroordeeld. Soms drijven de verschillende logica's hen uit elkaar, soms ook domineert de een over de ander. Dit lijkt ook te gelden voor het centrale thema van deze bundel: politieke en maatschappelijke verantwoording en verantwoordelijkheid. In de kluwen van interdependenties en duw- en trekkrachten blijft de reflectie, de kritische dialoog belangrijk: is het wel goed dat de politiek zo vaak het laatste woord heeft; of: leidt een vermaatschappelijking van de verantwoording wel tot een efficiënter en effectiever verantwoordingsregime? De twee perspectieven vormen als het ware elkaars 'spiegel': kritische ogen die elkaar voortdurend in de gaten houden. De politiek-bestuurlijke en juridische logica worden geconfronteerd met handelingspraktijken waarin situationele, maatschappelijk en contextueel bepaalde zaken sturend zijn; andersom heeft de politiek haar rol als hoeder van het algemeen belang – 'hoog over' weliswaar, maar in veel gevallen met evenzoveel maatschappelijke waarde als de vanuit lokale maatschappelijke situaties aan de frontlinie ontsproten belangen. Daarnaast heeft de politiek een rol in het mogelijk maken van variëteit – bijvoorbeeld door bewust de juiste *checks and balances* te creëren, wat ook kan betekenen dat de overheid zichzelf op meer afstand plaatst en genoeg neemt met een minder zwaar opgetuigd regime van politieke verantwoording. En de moderne 'publieke leider', zoals De Wit en Van Gils hem of haar noemen, heeft zelfs een expliciete opdracht tot het organiseren van verbindingen tussen politieke verantwoording en maatschappelijke verantwoordelijkheid. Hij of zij komt, als professionele en/of participerende ambtenaar, in toenemende mate in de positie van bruggenbouwer: 'tussen wetenschap en praktijk, tussen het publieke domein en de private sector, tussen beleid en uitvoering, en ook tussen politieke verantwoording en maatschappelijke verantwoordelijkheid'.

Politieke en maatschappelijke verantwoordelijkheid en verantwoording kunnen elkaar zowel in de weg zitten als elkaar versterken. Maar echt tegengesteld zijn ze in wezen niet: beide hebben een belangrijke legitimerende waarde in het publieke domein, die vaak rechtstreeks verband houdt met de missie en het bestaansrecht van de publieke organisatie in kwestie. De confrontatie – of beter gezegd: de voortdurende interactie – tussen (aanhangers van) de politieke instrument benadering en het maatschappelijke dienstbaarheid perspectief past prima in een levendig, dynamisch democratisch bestel. De verbinding ervan nog beter.